BP-202E

Backgrounder

THE FEDERAL DEFICIT AND UNIVERSALITY OF SOCIAL PROGRAMS

Marion G. Wrobel

ECONOMICS DIVISION
May 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01886/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/202E
ISBN 0-660-13307-5

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

THE NATURE OF THE PROBLEM 1

NATIONAL ACCOUNTS AND PUBLIC ACCOUNTS 7

SPENDING ON UNIVERSAL PROGRAMS 7

A. Family Allowance Payments 7

B. Refundable Child Tax Credits 8

C. Old Age Security 8
1. Old Age Pensions 8
2. Guaranteed Income Supplement 9
3. Spouse's Allowance 9

REMOVING UNIVERSALITY 9

A. Family Allowance Payments 10

B. Old Age Pensions 11

INCOME TAX EXEMPTIONS, DEDUCTIONS AND CREDITS 13

CONCLUDING REMARKS 15

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE FEDERAL DEFICIT AND UNIVERSALITY OF SOCIAL PROGRAMS

In the April 1989 federal budget, the Minister of Finance, the Honourable Michael H. Wilson, introduced a taxback mechanism for the family allowance and the old age pension. This paper examines the current federal deficit and the implications of various universally available programs and tax measures for the size of that deficit.

THE NATURE OF THE PROBLEM

From the last half of 1982 to early 1985, the federal government was taking in only 72 cents for every dollar it spent. In the twelve month period from the fourth quarter of 1987 to the third quarter of 1988, the federal government took in 83.8 cents in revenue for every dollar it spent. This translated into an annual deficit of about $21,358 million, which amounts to 3.65% of annual Gross Domestic Product (GDP). In 1970, and again in 1973 and 1974, the federal government had spent less than it received in revenues, but the corresponding fiscal surpluses were small when seen as percentages of GDP.

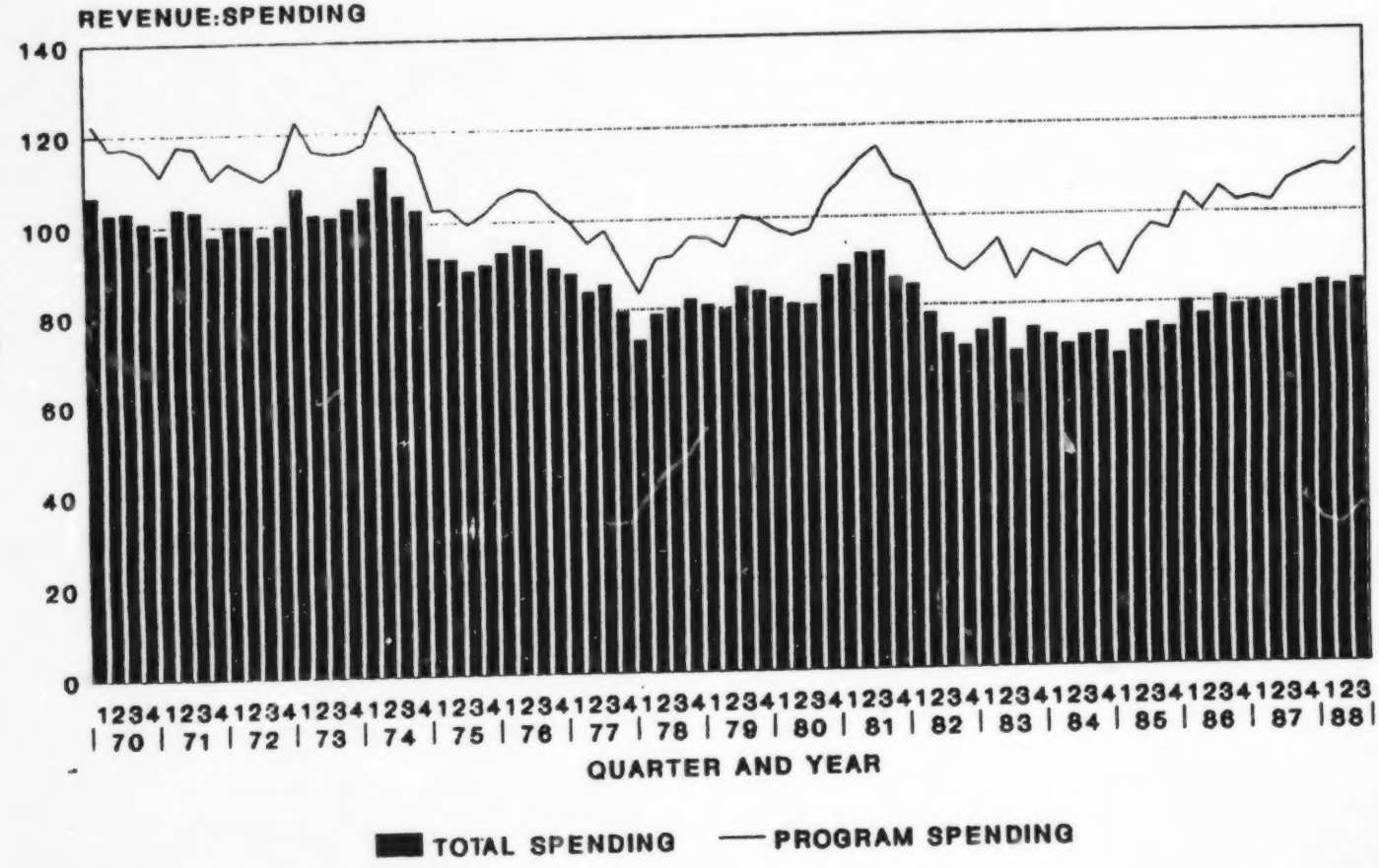
Figure 1 contains two series which present federal revenues as a ratio of expenditures. The bottom series, portrayed as a bar graph, represents revenues as a percentage of total expenditures, and it gives a broader portrayal of the picture described above. The upper series, shown as a line graph, represents the ratio of total revenues to program expenditures only; i.e., it ignores interest payments. That series shows quite clearly that the federal government is now taking in enough money to pay for its program spending. It is the interest payments on existing debt that are causing the overall deficit.

Such a situation is not unusual. In the first half of the 1970s, the federal government raised more revenue than it needed to pay for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL BUDGETARY POSITION
RATIO OF REVENUES TO SPENDING

Figure 1



NATIONAL ACCOUNTS BASIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programs, and the same was true in 1976 and 1981. The gap between the two series indicates the importance of interest payments in total expenditures.

Figure 2 presents an alternative method of examining the relationship between interest rates and the size of the deficit. This figure plots the deficit and interest payments as a percentage of GDP. The deficit measure follows a, sometimes very pronounced, cyclical pattern, whereas the interest payment series tends to have only slight cyclical variations.

Figure 2 also demonstrates clearly that interest payments are very high by modern standards and that their relative importance shows no sign of decline. The deficit, as a percentage of GDP, has been declining steadily for a number of years now.

Consider finally Figure 3. This also presents a variety of series expressed as a percentage of GDP. The two series at the top of the figure are total federal expenditures and total federal revenues. The vertical distance between these two series is the annual deficit as a percentage of GDP. Not only do these series show the evolution of the deficit over time, they also indicate whether the source of change is on the revenue or expenditure side. Figure 3 shows two quite distinct deficit episodes.

In the second quarter of 1974, total federal revenues had peaked at about 20% of GDP. Expenditures, while climbing, were only at 17.9% of GDP. The federal government therefore exhibited a substantial surplus in that quarter. After that, revenues declined substantially. In the three years 1978 to 1980, revenues varied between 15% and 16% of GDP. Expenditures, on the other hand, were varying between 19% and 20% of GDP.

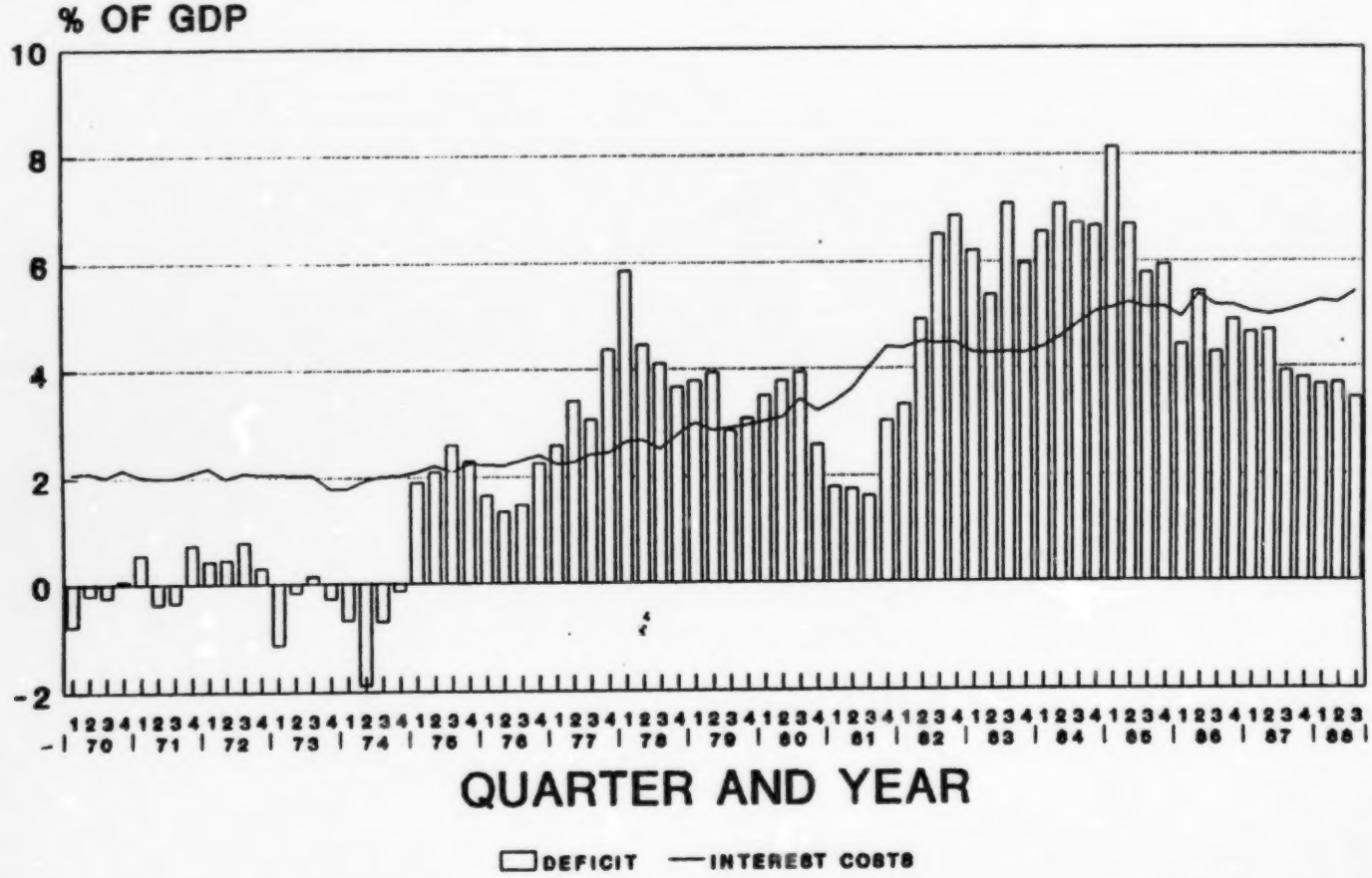
By the third quarter of 1981, the deficit had fallen to about 1.6% of GDP, putting an end to this deficit episode. Where, however, do we lay the blame for these deficits? If our reference point is early 1975, when the budget was almost balanced for one quarter, with expenditures varying between 19% and 20% of GDP, it would appear that the growth of the deficit can be blamed on the substantial revenue decline to under 16% of GDP.

If we look to the start of these series in 1970, it is clear that the deficit episode is characterized by expenditures which are higher than in the early 1970s and revenues which are lower. From 1970 to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 2

FEDERAL BUDGETARY POSITION
DEFICIT AND INTEREST COSTS

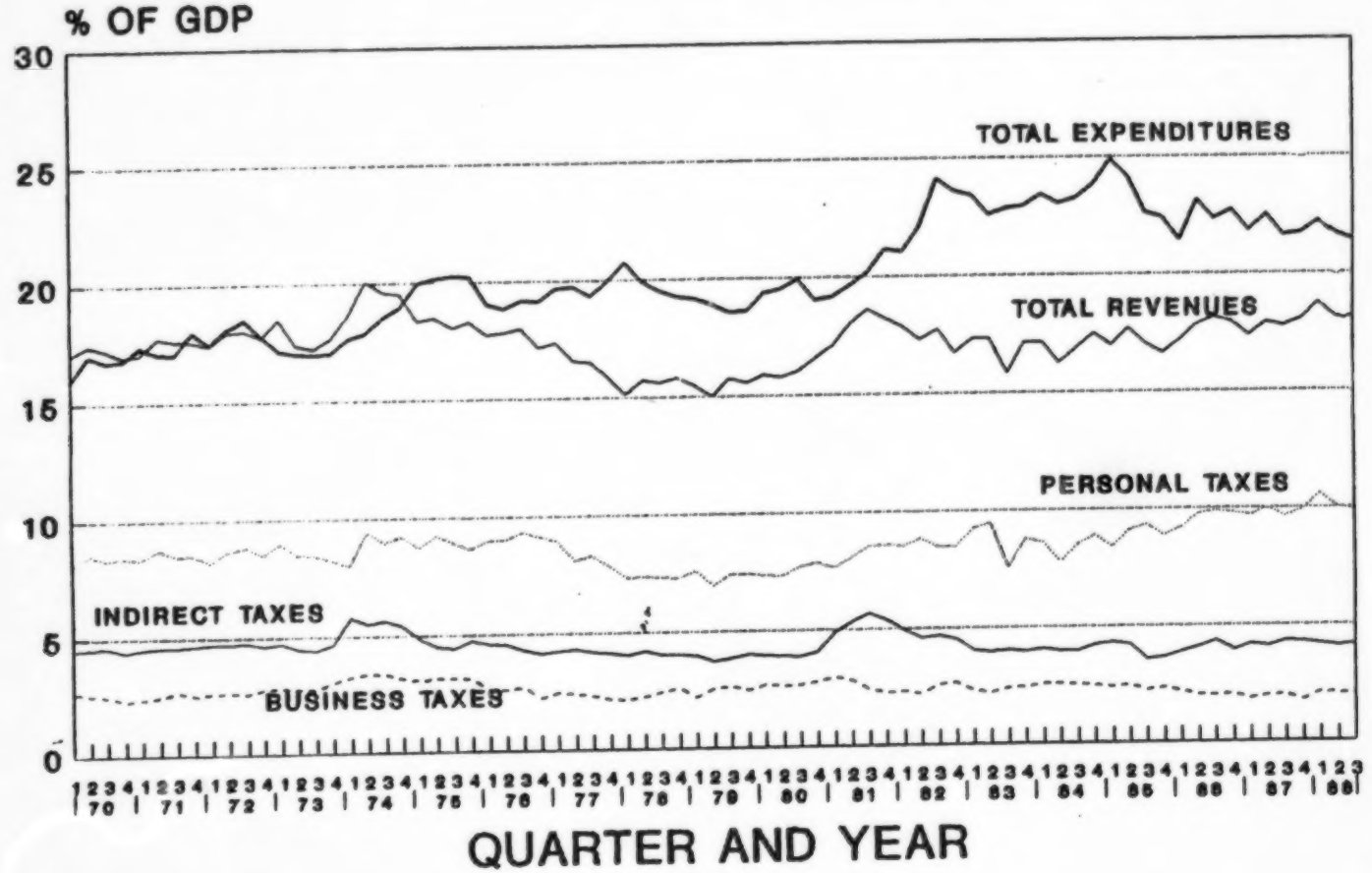


NATIONAL ACCOUNTS BASIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

FEDERAL BUDGETARY POSITION
REVENUES AND EXPENDITURESS

FIGURE 3



NATIONAL ACCOUNTS BASIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the end of 1973, both revenues and expenditures averaged about 17.5% of GDP. The largest of the deficits during this episode could then be attributed as much to expenditure increases as to revenue declines.

The second deficit episode (mid-1981 to the present) was, and is, quite different. For the entire period, federal expenditures are far higher than during the first deficit episode and higher still than in the early 1970s. Revenues are not much out of line with those of the early 1970s.

The deficit reduction path that has characterized federal fiscal policy in the past three to four years has combined expenditure reductions with revenue growth. Figure 3 demonstrates this and shows that the decline in spending from the peak of 1975 has been more dramatic than the increase in revenues. Nevertheless, federal spending is still significantly higher, as a percentage of GDP, than it was in the first deficit episode and very much above the levels of the early 1970s. Total revenues are only marginally higher as a percentage of GDP than they were at that time.

The lower three series in Figure 3 represent revenues from business direct taxes, revenues from indirect taxes and revenues from personal direct taxes. Again, these are expressed as a percentage of GDP. Business direct tax revenue has varied only slightly over time. It amounts to 2% of GDP today, slightly less than in the early 1970s. Revenues from indirect taxes have been remarkably steady at 4% of GDP, give or take a little. Interestingly, there were two short-lived but significant peaks in 1974 and 1981. These peaks are reflected in the total revenue series and are responsible for one and one-half to two percentage points worth of deficit reduction in those years. Revenues from personal direct taxes were just over 8% of GDP in the early 1970s, rose to about 9% in the middle of the decade and then fall to less than 8% at its end. Since then, they have grown to 10% of GDP, the current level.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NATIONAL ACCOUNTS AND PUBLIC ACCOUNTS

The foregoing discussion of federal expenditures, revenues and deficits follows the National Income and Expenditure Accounts. The government sector is treated like any other sector of the economy in these accounts and transactions are designed to measure their effect on income and expenditure flows in the economy.

Parliamentarians are more familiar with a discussion of government transactions as presented in the Public Accounts (PA). In that framework, transactions are measured and recorded on a cash basis. For the purposes of analyzing the impact of government on the economy, however, the National Accounts (NA) framework is more suitable. In the NA framework some transactions are treated on an accrual basis. As well, in the National Accounts, employer and employee contributions to employee pension plans are treated as government income, with pension benefits paid being treated as an expenditure.

The net effect of using the NA framework rather than the Public Accounts is to reduce the apparent size of the federal deficit. For example, for the fiscal year ending 31 March 1988, the PA federal deficit was $28,000 million whereas the NA deficit was recorded as $21,950 million. This difference was largely due to differences in recorded revenues under the two frameworks. Since 1980, NA expenditures have been slightly higher than those in the Public Accounts and revenues have been substantially higher.

The fact that the NA deficit is now substantially less than the PA deficit does not make the deficit less of a concern. The deficit can be regarded as a serious problem no matter which measure is used. What matters are the changes over time of any consistent measurement.

SPENDING ON UNIVERSAL PROGRAMS

A. Family Allowance Payments

In 1988, the federal family allowance program delivered $32.38 per child per month; there were 6.6 million children under the age

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of 18 years. (The actual monthly payment in Alberta and Quebec was based on a different formula, but averaged $32.38 per child per month.) Total gross payments for fiscal year 1987-88 are expected to be $2,562 million. Family allowance cheques are delivered to all eligible families regardless of income. These benefits are taxable, however; accordingly, part should be recouped through the income tax system. The net cost to the federal government until now has been about $2,000 million.

B. Refundable Child Tax Credits

In 1988, the federal government offered a refundable child tax credit (CTC) to families with children under the age of 18 years. The maximum value of the credit for 1988 was $559 per child. The actual amount received was equal to $559, multiplied by the number of eligible children, less 5% of family net income in excess of $24,090. The Canadian Tax Foundation (CTF) estimates that this program cost the federal government $1,450 million in 1987-88.

The population of eligible children is essentially the same as that eligible for family allowance. If there were no tax back mechanism applied to this $559 maximum payment, the total cost of the program would be $3,685 million, two and one-half times the actual amount.

C. Old Age Security

Three programs for seniors constitute what we usually think of as the old age security system.

1. Old Age Pensions

Anyone 65 years of age and older who meets the residency requirements is eligible for an old age pension. This pension is provided universally, but is subject to income tax. In 1988, the basic monthly pension was $310.66 per person; in March 1987, 2.75 million persons received the pension. For fiscal 1987-88, it is estimated that the program cost $10,321 million.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Guaranteed Income Supplement

Those eligible for the old age pension (OAP) are also eligible for the Guaranteed Income Supplement, in part or in whole, if they meet certain income tests. A single pensioner might receive a supplement of $369.21 per month, while a pensioner couple might receive a supplement of $480.94 per month. The amount of supplement that a single pensioner actually receives declines by $0.50 for every dollar of non-OAP income; the amount each one of a pensioner couple receives declines by $0.25 for every dollar of non-OAP income. In 1988, a single pensioner would cease being eligible for any supplement once annual income reached $12,250, while a pensioner couple would cease being eligible once family income reached $18,500.

In March 1987, 1.35 million pensioners received the GIS, 49% of all pensioners, with the average monthly payment being $219.50. In 1987-88 this program is estimated to cost the federal government $3,678 million. These receipts are not taxable.

3. Spouse's Allowance

The spouse (aged 60 to 64 years) of a recipient of the old age pension is eligible for an allowance as long as the family meets an income test. The maximum monthly payment for the spouse is equal to one-half the old age pension plus the maximum married GIS. This allowance is reduced according to family income: $0.75 per dollar of income until the pension part of the allowance is eliminated and $0.25 per dollar of income for the GIS portion of the allowance.

In fiscal year 1987-88, this allowance is expected to cost $498 million. In January 1988 the maximum allowance was $551.13 and 160,000 recipients are expected. Like the Guaranteed Income Supplement, these receipts are not taxable.

REMOVING UNIVERSALITY

Of the total old age security payments of $14,497 million in 1987-88, $10,321 million (71.2%) was universally available. The OAP is taxable, so we can speak of 66% of the net cost of these programs being

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

delivered universally. Of the $15,800 million net federal spending on all programs described above, 65% was delivered universally. Thus, spending could be reduced if payments were made more selective. Some experiments will now be described which determine the likely savings to the federal government of a removal of universality.

A. Family Allowance Payments

All families with children under the age of 18 years receive a family allowance cheque. These receipts are taxable, based on the income of the higher-income parent. The after-tax value to the family of this allowance varies inversely with income, and depends upon the joint federal-provincial marginal tax rate which applies to the higher-income parent. The cost to the federal government depends solely on the federal tax rate which applies to that parent. Until the latest budget, every family has received some net benefit.

One possibility would be to convert this family allowance payment into an enhanced refundable CTC program. From the point of view of the federal government such a move would have the advantage of transferring the provincial tax revenues from the family allowance to parents or the federal treasury.

What would happen if the family allowance payment, $32.38 per child per month in January 1988, were to be added to the maximum CTC payment and taxed back according to criteria that now apply to the existing CTC? The poorest of families would be no worse off. They have no taxable income and receive the full benefits of the existing family allowance. Under an enhanced CTC, they would also receive the full benefit as long as family net income was no greater than $24,090.

We do not have the necessary information to determine the impact of such a change for 1988. Taxation statistics for 1986 are available, however, so that we can calculate the effect of such a move, had it been put in place for the 1986 taxation year.

In 1986, family allowance payments averaged $31.65 per child per month and the maximum CTC payment was $454 per child per year, reduced by $0.05 for every dollar of family net income in excess of $23,500. In

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the experiment, all families with a net family income less than $23,500 would receive the entire CTC supplement of $380. For other families, the supplement would be reduced by $0.10 for every dollar of family net income in excess of $23,500. The basic CTC would be delivered, as before, but the supplement would be subject to its own tax back regime.*

A family with one child would cease receiving any CTC supplement once family net income reached $27,300: that family would continue receiving at least some basic CTC, however, until family net income reached $32,580. For a family with two children, the cutoff value of family net income for this supplement is $31,100, for a family with three children, $34,900 etc.

It is estimated here that a CTC supplement as described above would have cost the federal government $1,156 million in 1986, compared to the family allowance program which cost $2,500 million in gross terms and about $2,000 million in net terms. This would have represented a savings of about 42%. Unlike the existing family allowance, the benefits of such a supplement would be highly targeted to poor families and lower middle class families with children.

B. Old Age Pensions

The old age security system contains three components, two of which are delivered on the basis of an income test. Most of the system expenditures are delivered universally. The following describes the an experiment, also based on 1986 taxation statistics, in which the old age pension is made subject to an income test.

---

* It might be preferable to simply add the $380 to the basic CTC program and use the existing tax back regime. The use of a supplement scheme here is used because of data limitations. Revenue Canada taxation statistics provide a breakdown of existing CTC recipients by family net income. Adding the $380 to the basic CTC would increase the cutoff income levels for families and increase the number of families in the program. We do not have the data on income distribution of families who would be drawn into the program and therefore cannot determine the cost of such a program. The supplement variant is used here, not because it is a better approach, it might not be. Rather, it is used because of the date base at our disposal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Revenue Canada's taxation statistics provide a breakdown of taxfilers by age and income category. Since the concern here is with recipients of the old age pension, we can limit our examination to filers 65 years of age and older. When using taxation statistics to examine families receiving the Child Tax Credit, we had a very good data base, since families must file tax returns to receive that credit and the takeup rate is very high. Pensioners receiving the OAP, however, might not file returns if their income was so low that they had no tax liabilities; filing a return is not a precondition for receipt of the OAP. As a consequence, taxation statistics represent an incomplete data base. Revenue Canada's taxation statistics indicate that 1.85 million returns were filed by persons 65 years of age or older, whereas the number of recipients of the OAP was closer to 2.7 million for that year.

It is still possible, however, that a valid experiment can be conducted. We would be concerned here with removing the OAP from higher income seniors only, and it is very likely that those persons do file tax returns. The lack of data is for low income pensioners and they would not be part of this experiment.

the experiment examines the savings from the OAP if the pension were to be limited to persons earning less than a certain level of income. Since OAP receipts are taxable, part of any reduction in benefits would simply result in lower tax revenues to both the federal and provincial governments. The net savings in federal government spending from a variety of cutoff levels would be as follows:

Cutoff Level	Federal Savings
$20,000	$1,254 million
$25,000	$ 859 million
$30,000	$ 612 million
$35,000	$ 441 million
$40,000	$ 333 million
$45,000	$ 260 million

All these results should be put in the context of a 1986 OAP gross cost of about $8,900 million.

Although total spending on two universal programs, the family allowance and the old age pension, is very high, the savings from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the removal of universality would in fact be quite small, from $1,100 million to $2,098 million.

The savings from the removal of universality obviously depend upon the cutoff points chosen. In the case of the family allowance, the experiment used the 1986 turning point for the Child Tax Credit, $23,500, and a taxback rate of $0.10 per dollar of other income. In the OAP experiment, a reduction in the cutoff level from $45,000 to $25,000 would add only about $600 million in annual savings. A further reduction of the cutoff point, to $20,000, would add almost another $400 million to federal savings.

The reason for these results is straightforward. High cutoff points withdraw the OAP from a small number of recipients. At a cutoff of $45,000, only 100,000 recipients of the OAP would lose benefits. At a cutoff $25,000 this number would increase to 341,000; it would increase again, to almost 500,000, with a $20,000 cutoff.

Seniors tend to have lower incomes than the population as a whole; this is because most of them have retired. Seniors do tend to have relatively large amounts of investment income, much of which, however, does not show up as money income. Seniors also have large amounts of accumulated savings, part of which represents high degrees of equity in their homes, and the value of this equity does not show up as money income. There might, then, be some justification for using a lower income cutoff point for the OAP than for a revised family allowance or Child Tax Credit supplement.

In any event, we calculate that changes to the universal delivery of these two social programs would have only a small effect on the measured deficit of the federal government. Other kinds of expenditure cuts are needed to alleviate the problem.

INCOME TAX EXEMPTIONS, DEDUCTIONS AND CREDITS

Taxpayers who have personal income tax liabilities are able to take advantage of a variety of measures to reduce their average tax rates. These measures include the personal exemption, the married and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

equivalent to married exemption and the exemptions for dependent children. All of these were designed to ensure that low-income persons and families pay no tax and to introduce a measure of horizontal and vertical equity into the tax system.

The basic personal exemption is a method by which the first $x of income is excluded from taxation. Under a system of increasing marginal tax rates the dollar value of the exemption increases with income; while the value as a percentage of income tends to decline. In a sense, then, it adds a measure of vertical equity to the tax system.

Exemptions for dependants, whether spouses, children or other relatives, are designed to introduce a measure of horizontal equity to the tax system. These measures recognize that the composition and income of the family unit behind the taxfiler determine his or her economic position. Two persons with the same money income have very different abilities to pay tax if one supports a family while the other does not. This notion of horizontal equity is as important for rich taxpayers as it is for poor ones. As a consequence, these measures have been made available to all who are in a taxpaying position.

The recent reform of the federal income tax system converted these exemptions into credits that offset taxes otherwise owing. The reform measures in the United States have removed the benefits of such tax expenditures from higher income individuals. An experiment is discussed below, using unpublished Department of Finance data, which calculates how much additional revenue the federal government might gain from limiting the use of such credits. We will use cutoff levels of annual income of $100,000, $75,000, and $50,000, the income categories used in the Department of Finance data.

Personal Exemption Credit

As of 1988, the basic personal exemption credit against federal taxes was $1,020 per person. Savings to the federal government would be estimated to be: $131 million if the cutoff was $100,000; $277 million if the cutoff level of income was $75,000; and $1,038 million if the cutoff was $50,000 per year.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Married Exemption

The married or equivalent credit in 1988 was $850 per person, applied to federal taxes. Limiting these credits to those earning less than $100,000, or $75,000 or $50,000 would save the federal government $29 million, $73 million, or $308 million respectively.

Dependants' Exemption

The federal credit for dependants under 18 years of age was $65 per year for each of the first two, and $130 for subsequent dependants. It was $250 for infirm dependants over the age of 18 years. Limiting this credit to those earning less than $100,000 would save the federal government $4 million. The savings would be $8 million with a $75,000 limit and $33 million with a $50,000 limit.

Age Exemption

A $550 federal tax credit was available to all taxpayers aged 65 years and over. Limiting this credit to those earning less than $100,000 would save the federal government $11 million. The savings would be $20 million with a $75,000 limit and $50 million with a $50,000 limit.

In summary, then, these four credits together would generate the following savings to the federal government: $175 million at a $100,000 cutoff; $378 million at a $75,000 cutoff; and $1,430 million at a $50,000 cutoff.

CONCLUDING REMARKS

Removing universality as the basis for delivering social programs could reduce the deficit. Limiting the delivery of old age pensions and family allowances in the ways described above could reduce the size of the federal deficit by as much as 10%. Limiting the use of tax credits to those earning $50,000 per year or less would reduce the federal deficit by another 7% or so, with over two-thirds of this reduction coming

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

from restricting the use of the basic personal tax credit, formerly the basic personal exemption.

The debate on social policy and universally delivered benefits has so far concentrated mainly on the use of "targeting" as a means of delivering more benefits to poorer families. Within this context, the elimination of universality has proven to be very sensitive. Removing universality in order to reduce the deficit is likely to be at least as contentious. Moreover, it is far from being a complete solution to the deficit problem.

In the April 1989 federal budget, the Minister of Finance, the Honourable Michael H. Wilson, introduced a taxback mechanism for the family allowance and the old age pension. Once the newly introduced taxback mechanism for the family allowance and the old age pension is fully in place, these benefits will be reduced by 15% of taxfiler income in excess of $50,000. As a result, some taxfilers will cease to enjoy any benefit from these programs. The delivery will continue to be universal, although the enjoyment of real net benefits will now be limited to certain families, on the basis of an income test.

The federal government estimates that this new repayment mechanism could recoup $618 million in 1990 under a fully mature system, less the amount of federal tax hitherto payable on these receipts.

Étude générale

BP-202F

LE DÉFICIT FÉDÉRAL ET L'UNIVERSALITÉ DES PROGRAMMES SOCIAUX

Marion G. Wrobel

DIVISION DE L'ÉCONOMIE
Mai 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/202F
ISBN 0-660-92707-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
NATURE DU PROBLÈME	1
COMPTES NATIONAUX ET COMPTES PUBLICS	7
DÉPENSES CONSACRÉES AUX PROGRAMMES UNIVERSELS	8
A. Allocations familiales	8
B. Crédit d'impôt pour enfants remboursable	9
C. Sécurité de la vieillesse	9
1. Pensions de vieillesse	9
2. Supplément de revenu garanti	9
3. Allocation au conjoint	10
SUPPRESSION DE L'UNIVERSALITÉ	11
A. Allocations familiales	11
B. Pensions de vieillesse	13
EXEMPTIONS, DÉDUCTIONS ET CRÉDITS D'IMPÔT SUR LE REVENU	15
CONCLUSION	17

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LE DÉFICIT FÉDÉRAL ET LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ

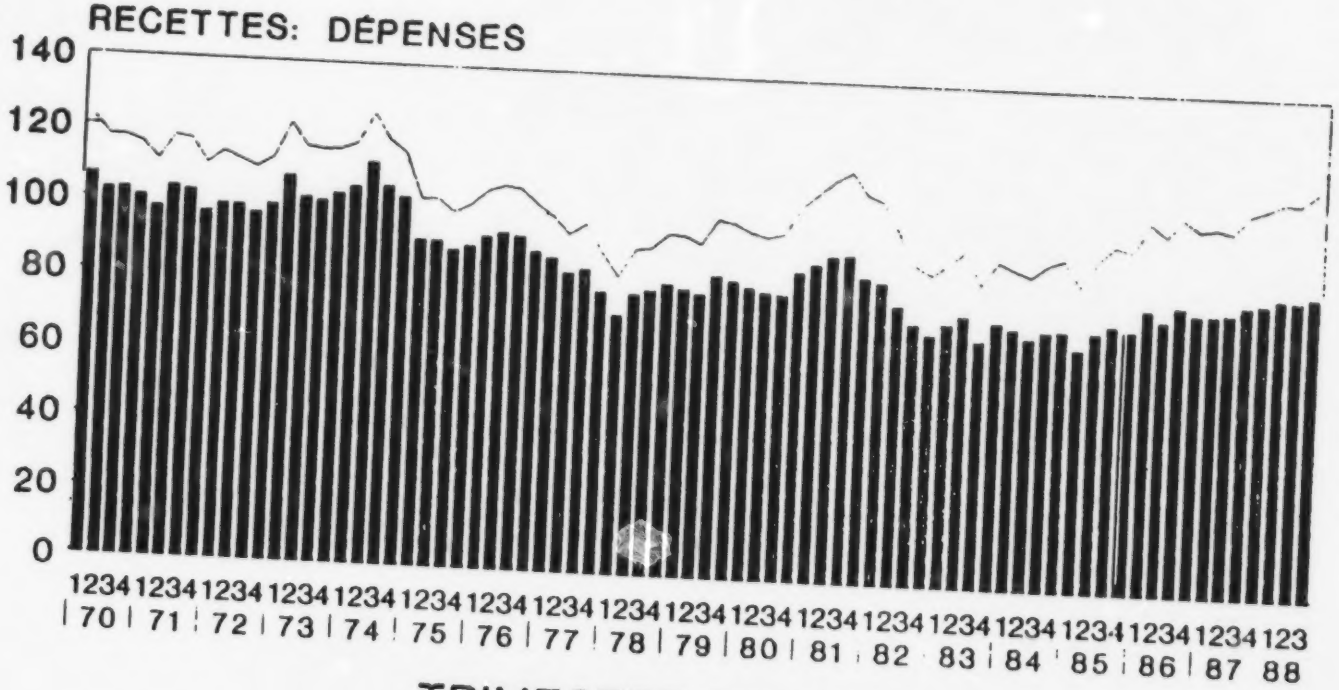
Dans le budget fédéral d'avril 1989, le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, a prévu un mécanisme de récupération fiscale des allocations familiales et des pensions de vieillesse. La présente étude examine le déficit fédéral actuel et les répercussions de divers programmes universels et de diverses mesures fiscales sur la taille de ce crédit.

NATURE DU PROBLÈME

Du deuxième semestre de 1982 jusqu'au début de 1985, le gouvernement fédéral ne percevait que 72 cents de recettes pour chaque dollar qu'il dépensait. Au cours de la période de douze mois comprise entre le quatrième trimestre de 1987 et le troisième trimestre de 1988, il a inscrit au compte des recettes 83,8 cents pour chaque dollar qu'il a dépensé. Cela s'est traduit par un déficit annuel de près de 21 353 millions de dollars, ce qui correspond à 3,65 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) annuel. En 1970 ainsi qu'en 1973 et 1974, les dépenses du gouvernement fédéral avaient été inférieures au montant de ses recettes, mais, en proportion du PIB, les excédents financiers correspondants étaient infimes.

La figure 1 contient deux séries de données qui présentent les recettes fédérales proportionnellement aux dépenses. La série du bas, qui apparaît sous forme de diagramme à barres verticales, représente les recettes en pourcentage du total des dépenses et donne un aperçu plus vaste de la situation décrite ci-dessus. La série du haut, qui apparaît sous forme de graphique linéaire, représente le rapport entre le total des recettes et les dépenses des programmes, c'est-à-dire qu'il ne tient pas

SITUATION BUDGÉTAIRE FÉDÉRALE
RAPPORT ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES



MÉTHODE DES COMPTES NATIONAUX

Figure 1

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

compte des frais d'intérêt. Cette série indique de façon parfaitement claire que le gouvernement fédéral prélève maintenant suffisamment de fonds pour financer ses programmes. Ce sont les frais d'intérêt de la dette actuelle qui sont à l'origine du déficit général de notre pays.

Une telle situation n'est pas inhabituelle. Dans la première moitié des années 70, le gouvernement fédéral percevait plus de recettes que ce dont il avait besoin pour payer ses programmes, et la même chose s'est produite en 1976 et en 1981. L'écart entre les deux séries indique l'importance des frais d'intérêt dans le compte total des dépenses.

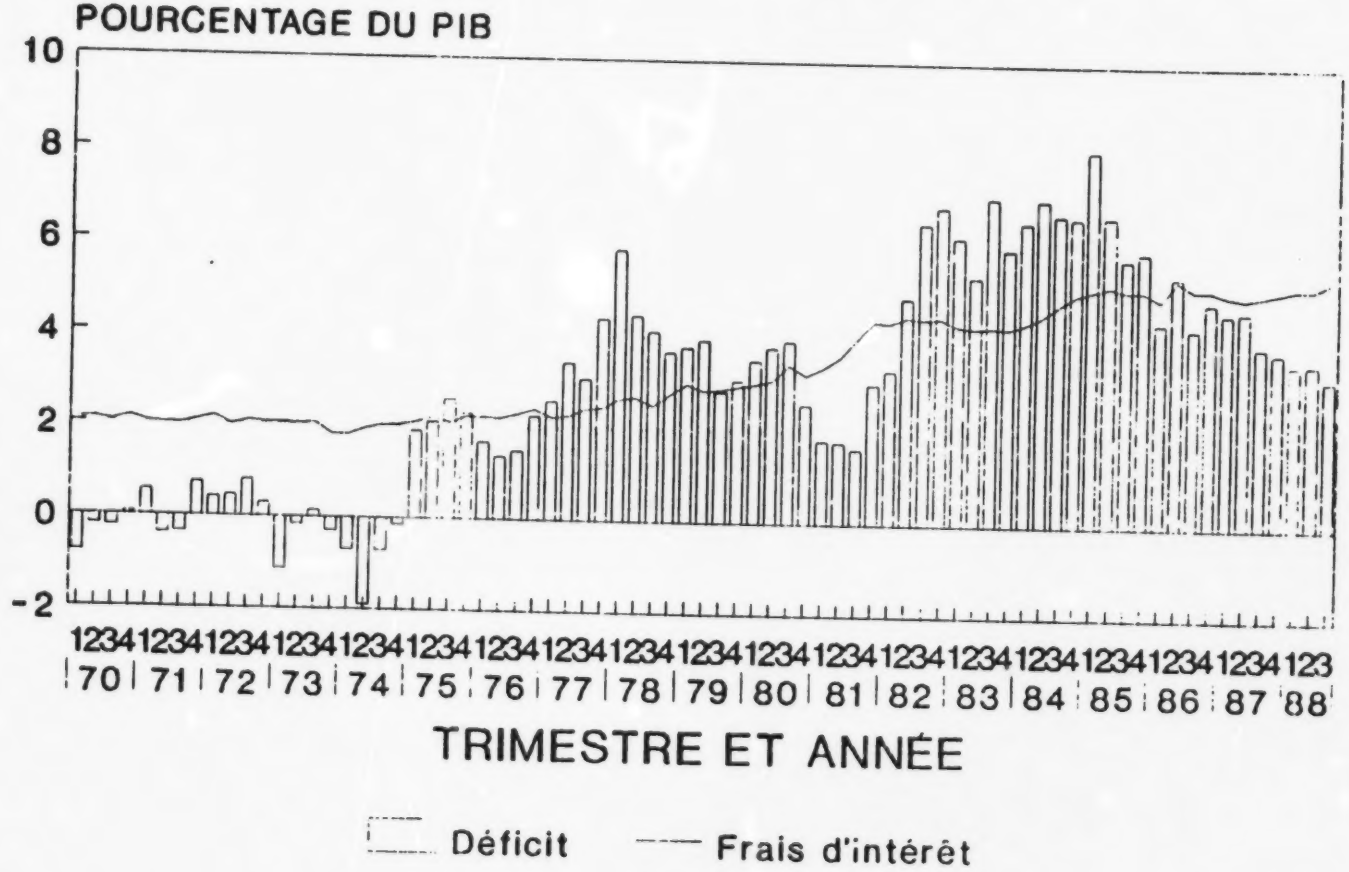
La figure 2 présente une autre façon d'examiner le rapport entre les taux d'intérêt et l'importance du déficit. Cette figure montre le déficit et les frais d'intérêt en pourcentage du PIB. La mesure du déficit suit un cycle très net et parfois très prononcé, tandis que celle des frais d'intérêt n'accuse que de très légères variations cycliques.

La figure 2 montre aussi clairement que les frais d'intérêt sont très élevés selon les normes actuelles et que leur importance relative ne montre aucun signe de déclin. Le déficit, considéré sous forme de pourcentage du PIB, baisse régulièrement depuis plusieurs années déjà.

Passons maintenant à la figure 3, qui présente plusieurs variables sous forme de pourcentage du PIB. Les deux courbes du haut de la figure sont le total des dépenses et des recettes fédérales. L'écart vertical entre ces deux courbes correspond au déficit annuel en pourcentage du PIB. Non seulement les deux courbes montrent-elles l'évolution du déficit au fil du temps, mais elles indiquent également si le changement provient des recettes ou des dépenses. La figure 3 montre deux phases bien distinctes de l'évolution du déficit.

Au deuxième trimestre de 1974, le total des recettes fédérales avait atteint un maximum équivalant à près de 20 p. 100 du PIB. Les dépenses, tout en augmentant, ne correspondaient qu'à 17,9 p. 100 du PIB. Le gouvernement fédéral a donc connu un excédent important au cours de ce trimestre, après quoi les recettes ont beaucoup baissé. En l'espace de trois années, de 1978 à 1980, elles ont oscillé entre 15 et 16 p. 100 du PIB. Les dépenses, par contre, se situaient entre 19 et 20 p. 100 du PIB.

SITUATION BUDGÉTAIRE FÉDÉRALE
Déficit et Frais d'intérêt

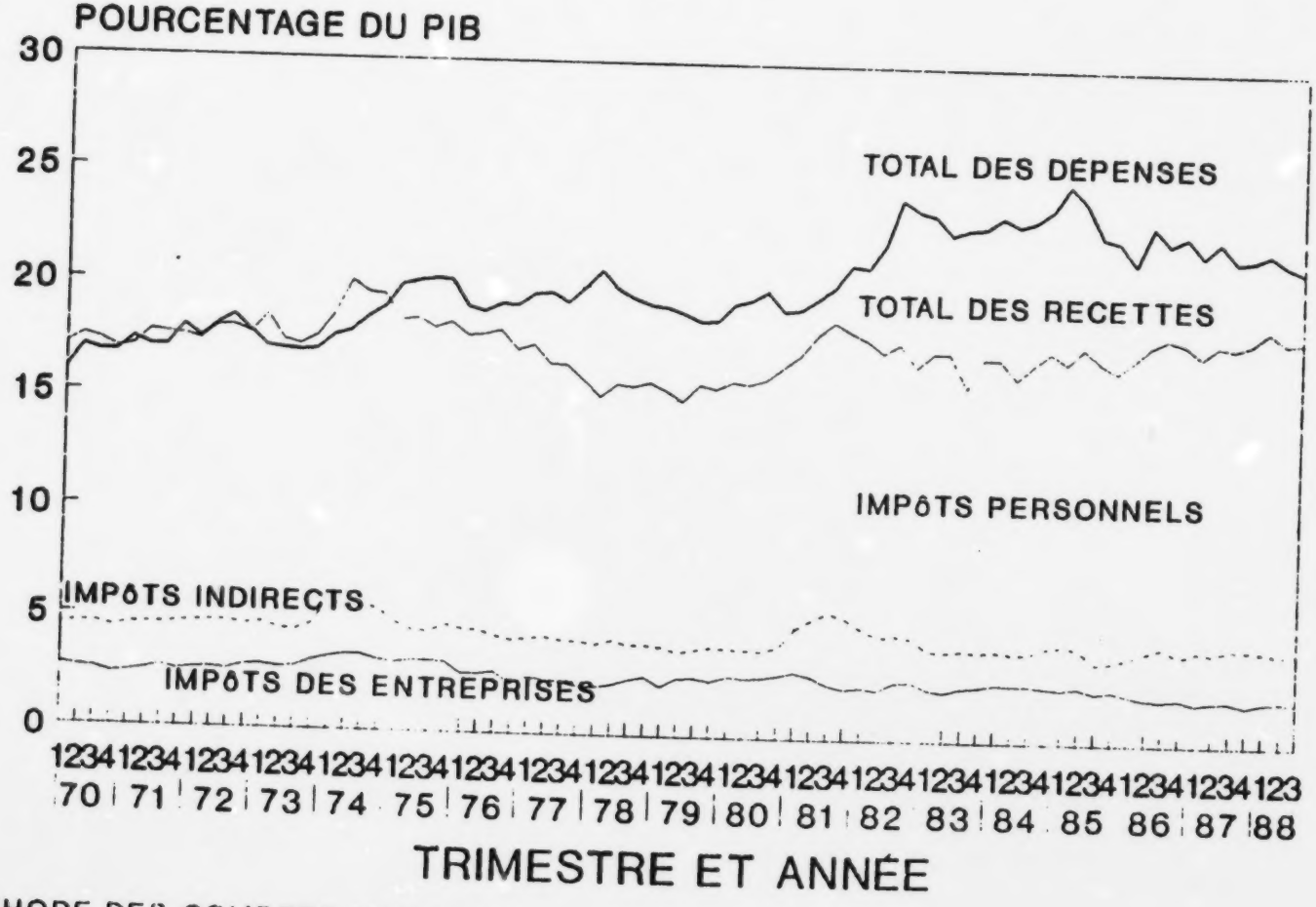


MÉTHODE DES COMPTES NATIONAUX

Figure 2

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SITUATION BUDGÉTAIRE FÉDÉRALE
RECETTES ET DÉPENSES



MÉTHODE DES COMPTES NATIONAUX

Figure 3

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Au troisième trimestre de 1981, le déficit avait fortement baissé et ne représentait plus que 1,6 p. 100 du PIB environ, marquant ainsi la fin de cette phase déficitaire. Cependant, quelle était la source de ces déficits? Si nous prenons comme point de référence le début de 1975, lorsque le budget a été presque équilibré pendant un trimestre et que les dépenses oscillaient entre 19 et 20 p. 100 du PIB, il semblerait que l'augmentation du déficit puisse s'expliquer par la baisse considérable des recettes au-dessous de la barre des 16 p. 100 du PIB.

Il suffit de regarder le début de ces courbes en 1970 pour voir que cette phase déficitaire est caractérisée par des dépenses supérieures et des recettes inférieures à celles du début des années 70. De 1970 à la fin de 1973, les recettes, comme les dépenses, équivalaient en moyenne à près de 17,5 p. 100 du PIB. Les déficits les plus importants au cours de cette phase peuvent donc être attribués autant à l'augmentation des dépenses qu'à la diminution des recettes.

La deuxième phase déficitaire, qui s'étend du milieu de 1981 jusqu'à maintenant, a été et reste bien différente. Pour toute la période, les dépenses fédérales sont beaucoup plus élevées que celles de la première phase déficitaire et plus élevées encore que celles du début des années 70. Les recettes ne s'écartent pas trop de celles du début des années 70.

Depuis trois ou quatre ans, le gouvernement fédéral a adopté une politique budgétaire de réduction du déficit qui combine une baisse des dépenses à une augmentation des recettes. La figure 3 le montre bien et indique que la baisse des dépenses, par rapport au sommet de 1975, a été plus importante que l'augmentation des recettes. Il reste toutefois que les dépenses fédérales sont toujours plus élevées, en pourcentage du PIB, qu'elles ne l'étaient au cours de la première phase déficitaire et beaucoup plus élevées que celles du début des années 70. Les recettes totales, en pourcentage du PIB, sont à peine plus élevées que celles de cette époque.

Les trois courbes du bas de la figure 3 représentent les recettes provenant des impôts directs des entreprises, des impôts indirects et de l'imposition personnelle directe. Ces recettes sont toujours

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

exprimées en pourcentage du PIB. Les recettes provenant des impôts directs des entreprises n'ont que légèrement varié. Elles représentent aujourd'hui 2 p. 100 du PIB, soit un peu moins qu'au début des années 70. Les recettes provenant des impôts indirects ont été remarquablement régulières, correspondant à plus ou moins 4 p. 100 du PIB. Il est intéressant de noter deux sommets de courte durée, mais importants, en 1974 et 1981. Ces sommets, qui se reflètent dans la courbe du total des recettes, ont permis des réductions du déficit de l'ordre de 1,5 à 2 points de pourcentage ces années-là. Les recettes tirées des impôts personnels directs équivalaient au début des années 70 à un peu plus de 8 p. 100 du PIB, avant d'atteindre 9 p. 100 du PIB au milieu de la décennie et de redescendre à moins de 8 p. 100 du PIB à la fin. Depuis, elles ont augmenté jusqu'à 10 p. 100 du PIB, leur niveau actuel.

COMPTES NATIONAUX ET COMPTES PUBLICS

L'examen que nous venons de faire des dépenses, des recettes et des déficits du gouvernement fédéral est fondé sur les comptes nationaux des revenus et des dépenses. Dans le cadre de ces comptes, le secteur public est traité comme n'importe quel autre secteur de l'économie et les opérations servent à mesurer son effet sur le flux des revenus et des dépenses dans l'économie.

Les parlementaires ont davantage l'habitude de débattre des opérations du gouvernement telles qu'elles sont présentées dans les comptes publics (CP); dans ce système, les opérations sont mesurées et inscrites dans une comptabilité de caisse. Le système des comptes nationaux (CN) permet toutefois de mieux analyser l'impact du gouvernement sur l'économie; dans ce système, certaines opérations sont inscrites dans une comptabilité d'exercice. En outre, dans les comptes nationaux, les cotisations de l'employeur et de l'employé aux régimes de pension des employés sont considérées comme un revenu du gouvernement et les prestations de pension comme une dépense.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le fait d'employer le système des comptes nationaux au lieu du système des comptes publics permet de diminuer l'importance apparente du déficit fédéral. Par exemple, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988, le déficit fédéral CP s'élevait à 28 000 millions de dollars, tandis que le déficit CN s'élevait à 21 950 millions de dollars. Cette différence s'explique en grande partie par les écarts entre les recettes inscrites dans chacun des deux systèmes. En effet, depuis 1980, les dépenses CN sont légèrement supérieures aux dépenses CP, tandis que les recettes CN dépassent de beaucoup les recettes CP.

Le fait que le déficit CN soit maintenant beaucoup moins élevé que le déficit CP ne fait pas du déficit un sujet d'inquiétude moins pressant; en effet, on peut considérer le déficit comme un grave problème, quelle que soit la mesure utilisée. Ce qui importe, c'est l'évolution des résultats de toute méthode de mesure uniforme.

DÉPENSES CONSACRÉES AUX PROGRAMMES UNIVERSELS

A. Allocations familiales

En 1988, les allocations familiales du gouvernement fédéral étaient de 32,38 $ par mois par enfant, et il y avait 6,6 millions d'enfants de moins de 18 ans. (En Alberta et au Québec, les paiements mensuels étaient calculés différemment, mais les allocations mensuelles s'élevaient en moyenne à 32,38 $ par enfant.) Pour l'exercice 1987-1988, on estime les paiements bruts à 2 562 millions de dollars. Toutes les familles admissibles reçoivent des allocations familiales indépendamment de leur revenu. Ces paiements sont toutefois imposables; le gouvernement doit donc en récupérer une partie au moyen de l'impôt sur le revenu. Le coût annuel net de cette mesure s'établit donc jusqu'ici à 2 000 millions de dollars environ.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Crédit d'impôt pour enfants remboursable

En 1988, le gouvernement fédéral a accordé un crédit d'impôt pour enfants remboursable (CIE) aux familles comptant des enfants de moins de 18 ans. La valeur maximale de ce crédit pour 1988 s'établissait à 559 $ par enfant. Le montant versé était de 559 $ multiplié par le nombre d'enfants admissibles, moins 5 p. 100 du revenu net de la famille au-delà de 24 090 $. L'Association canadienne d'études fiscales (ACEF) estime que ce programme a coûté au gouvernement fédéral 1 450 millions de dollars en 1987-1988.

Le nombre d'enfants admissibles à ce crédit est essentiellement le même que celui des enfants ayant droit aux allocations familiales. En l'absence de tout mécanisme de réduction des paiements, on estime que le coût total du programme s'établirait à 3 685 millions de dollars, soit deux fois et demie le montant réellement versé.

C. Sécurité de la vieillesse

Trois programmes destinés aux personnes âgées composent ce que l'on appelle généralement le régime de sécurité de la vieillesse.

1. Pensions de vieillesse

A droit à la pension de vieillesse toute personne âgée de 65 ans ou plus qui satisfait à des exigences relatives à la résidence. Cette pension est versée à toutes les personnes admissibles, mais elle est assujettie à l'impôt. En 1988, la pension mensuelle de base se chiffrait à 310,66 $ par personne; en mars 1987, 2,75 millions de personnes la touchaient. Pour l'exercice 1987-1988, on estime que le programme a coûté 10 321 millions de dollars..

2. Supplément de revenu garanti

Les personnes qui touchent la pension de vieillesse peuvent aussi recevoir le supplément de revenu garanti (SRG), en tout ou en partie,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

à condition de satisfaire à certaines conditions relatives à leur revenu. Les pensionnés célibataires peuvent toucher un maximum de 369,21 $ par mois à titre de supplément, et les couples de pensionnés, un maximum de 480,94 $ par mois. Le montant du supplément que touchent les pensionnés célibataires est réduit de 0,50 $ et celui des personnes mariées, de 0,25 $ pour chaque dollar de revenu autre que la pension de vieillesse. En 1988, les pensionnés célibataires devaient cesser d'être admissibles au supplément si leur revenu était supérieur à 12 250 $, et les couples de pensionnés si leur revenu atteignait 18 500 $.

En mars 1987, 1,35 million de pensionnés, soit 49 p. 100 de l'ensemble des pensionnés, recevaient le SRG. Le paiement mensuel moyen était de 219,50 $. Pour l'exercice 1987-1988, on estime que ce programme a coûté 3 678 millions de dollars au gouvernement fédéral. Les paiements du SRG ne sont pas imposables.

3. Allocation au conjoint

Le conjoint (s'il est âgé de 60 à 64 ans) d'un bénéficiaire de la pension de vieillesse a droit à une allocation si la famille satisfait à certaines conditions relatives à son revenu. L'allocation mensuelle maximale est égale à la moitié de la pension de vieillesse plus le SRG maximal pour personne mariée. Cette allocation est réduite en fonction du revenu familial: 0,75 $ pour chaque dollar de revenu pour la portion de l'allocation constituée par la pension et 0,25 $ pour chaque dollar de revenu pour la portion de l'allocation représentée par le SRG.

Pour l'exercice 1987-1988, on estime que le versement des allocations a coûté 498 millions de dollars. En janvier 1988, l'allocation maximale était de 551,13 $ et le nombre prévu de bénéficiaires, de 160 000. Comme le supplément de revenu garanti, ces versements ne sont pas imposables.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SUPPRESSION DE L'UNIVERSALITÉ

De l'ensemble des paiements de sécurité de la vieillesse versés au cours de l'exercice 1987-1988 (14 497 millions de dollars), 10 321 millions de dollars (soit 71,2 p. 100) ont été versés suivant le principe de l'universalité. La pension de vieillesse étant imposable, on peut dire que 66 p. 100 du coût net de ces programmes sont payés conformément à ce principe. En outre, les dépenses fédérales nettes pour tous les programmes dont on a parlé ci-dessus, soit 15 800 millions de dollars, ont été universellement réparties dans une proportion de 65 p. 100. On pourrait donc réduire les dépenses en rendant les versements plus sélectifs. Voici quelques scénarios qui permettent de déterminer les économies que devrait pouvoir réaliser le gouvernement en supprimant l'universalité de certains programmes sociaux.

A. Allocations familiales

Toutes les familles comprenant des enfants de moins de 18 ans reçoivent des allocations familiales qui, imposables, s'ajoutent au plus élevé des revenus des parents. Pour les familles, la valeur après impôt de ces allocations varie en fonction inverse du revenu, selon le taux marginal d'imposition fédéral-provincial auquel est assujetti le parent dont le revenu est le plus élevé. Pour le gouvernement fédéral, le coût des allocations repose uniquement sur le taux d'impôt fédéral auquel est assujetti ce parent. Toutefois, jusqu'au dernier budget, toutes les familles touchaient un certain montant net grâce à ces allocations.

Une façon de procéder serait de convertir le régime d'allocations familiales en un programme amélioré de CIE remboursable. Pour le gouvernement fédéral, cette solution aurait l'avantage de transférer les recettes fiscales provinciales provenant des allocations familiales aux parents ou dans les coffres de l'État.

Qu'arriverait-il si l'on ajoutait les allocations familiales (32,38 $ par mois par enfant en janvier 1988) au CIE maximal et si l'on réduisait ce montant en fonction des mêmes règles qui s'appliquent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

actuellement au CIE? Les plus pauvres des familles n'en souffriraient pas, car elles n'ont pas de revenu imposable et touchent le plein montant actuel. Sous le régime d'un CIE amélioré, elles y auraientt encore droit, à condition que leur revenu net ne dépasse pas 24 090 $.

Nous ne disposons des renseignements nécessaires pour déterminer les effets qu'aurait un tel changement pour l'année d'imposition 1988. Nous connaissons toutefois les données fiscales de 1986 et nous pouvons donc calculer les effets qu'aurait eus ce changement si on l'avait appliqué à l'année d'imposition 1986.

Cette année-là, les allocations s'élevaient en moyenne à 31,65 $ par mois par enfant et le CIE maximal était de 454 $ par année par enfant, moins 0,05 $ pour chaque dollar de revenu familial net dépassant 23 500 $. Selon notre scénario, toutes les familles ayant un revenu net inférieur à 23 500 $ auraient droit au plein montant d'un supplément de 380 $ au titre de CIE. Pour les autres familles, le supplément serait réduit de 0,10 $ pour chaque dollar de revenu familial net dépassant 23 500 $. Le CIE de base serait versé comme avant, mais le supplément serait assujetti à son propre mécanisme de réduction*.

Les familles comptant <u>un enfant</u> cesseraient d'avoir droit à tout supplément au CIE dès que leur revenu net atteindrait 27 300 $: elles continueraient toutefois de recevoir le CIE de base jusqu'à ce que leur revenu net atteigne 32 580 $. Le revenu familial net auquel cesserait le versement du supplément serait de 31 100 $ pour les familles comptant <u>deux enfants</u>, de 34 900 $ pour les familles comptant <u>trois enfants</u>, etc.

---

* Il serait peut-être préférable d'ajouter simplement les 380 $ au CIE de base et de se servir du mécanisme de réduction en vigueur. C'est en raison des limites des données disponibles que nous avons recours ici à un supplément. En effet, les statistiques de Revenu Canada, Impôt comprennent une ventilation des bénéficiaires du CIE par revenu familial net. Si l'on ajoutait les 380 $ au CIE de base, on hausserait les seuils de réduction et le nombre de familles bénéficiant du programme s'en trouverait accru. Comme nous n'avons pas de données sur la distribution du revenu des familles qui deviendraient bénéficiaires du programme, nous ne pouvons pas en déterminer le coût. Nous nous sommes servis de la variante constituée par le supplément non pas parce qu'elle est en soi plus avantageuse (elle pourrait en fait ne pas l'être), mais parce que les données dont nous disposons nous imposaient de le faire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

On estime qu'un tel supplément au CIE aurait coûté 1 156 millions de dollars au gouvernement fédéral en 1986, comparativement au coût de 2 500 millions de dollars (ou au coût net de 2 000 millions de dollars environ) du régime d'allocations familiales. Cela représente une économie d'à peu près 42 p. 100. Contrairement aux allocations familiales actuelles, un supplément de ce genre profiterait tout particulièrement aux familles pauvres et aux familles de la petite bourgeoisie.

B. Pensions de vieillesse

Le régime de sécurité de la vieillesse comporte trois types de prestations, dont deux sont versés en fonction du revenu du bénéficiaire. La majeure partie des dépenses du gouvernement à ce titre sont assujetties au principe de l'universalité. Voici un scénario, lui aussi fondé sur les statistiques fiscales de 1986, selon lequel le versement de la pension de vieillesse dépendrait du revenu du bénéficiaire.

Les statistiques fiscales de Revenu Canada répartissent les déclarants par catégories d'âge et de revenu. Étant donné que nous nous intéressons ici à ceux qui reçoivent la pension de vieillesse, nous pouvons restreindre notre examen aux déclarants de 65 ans et plus. Lorsque nous avons utilisé les statistiques fiscales pour étudier la situation des familles qui touchent le crédit d'impôt pour enfants, nous disposions d'une excellente base de données, car les familles doivent remplir une déclaration d'impôt pour réclamer ce crédit, ce qui nous donne des renseignements sur presque tous les bénéficiaires. Or, les retraités qui touchent une pension de vieillesse ne font parfois pas de déclaration d'impôt, quand leur revenu est trop bas pour qu'ils aient un impôt à payer, et ils ne sont pas tenus de le faire pour avoir droit à la pension. Par conséquent, les statistiques fiscales de Revenu Canada représentent une base de données incomplète. Elles indiquent que 1,85 million de déclarations ont été remplies par des personnes de 65 ans et plus en 1986, alors que le nombre de bénéficiaires de la pension de vieillesse se rapprochait de 2,7 millions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il est toutefois possible de mener une analyse valable. Comme nous ne voudrions enlever la pension de vieillesse qu'aux bénéficiaires à revenu élevé, il est très probable qu'il s'agirait de personnes qui font une déclaration d'impôt. L'absence de données concerne les retraités à faible revenu, qui ne seraient pas touchés par notre analyse.

Nous avons évalué les économies qu'il serait possible de réaliser si la pension de vieillesse était limitée aux personnes qui gagnent plus qu'un seuil de revenu donné. Comme la pension de vieillesse est imposable, une partie de ces économies entraînerait une baisse des rentrées fiscales, tant fédérales que provinciales. Voici les économies nettes que réaliserait le gouvernement fédéral selon divers seuils de revenu:

Seuil de revenu	Économies pour le gouvernement fédéral
20 000 $	1 254 millions
25 000 $	859 millions
30 000 $	612 millions
35 000 $	441 millions
40 000 $	333 millions
45 000 $	260 millions

Tous ces résultats doivent être considérés en regard d'un coût brut de la pension de vieillesse de 8 900 millions de dollars en 1986.

Bien que les dépenses totales engendrées par deux programmes universels (les allocations familiales et la pension de vieillesse) soient considérables, les économies que permettrait de réaliser la suppression de l'universalité seraient en fait très réduites, de l'ordre de 1 100 à 2 098 millions de dollars.

L'ampleur des économies résultant de l'abolition de l'universalité dépend de toute évidence du seuil de revenu choisi. Dans le cas des allocations familiales, nous avons utilisé le seuil actuel du crédit d'impôt pour enfants, qui était de 23 500 $, et un taux de réduction de 0,10 $ par dollar de revenu, passé ce montant. Dans le cas de la pension de vieillesse, si l'on faisait passer de 45 000 $ à 25 000 $ le seuil de revenu, on n'ajouterait que 600 millions de dollars d'économies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

annuelles. Si ce seuil était abaissé à 20 000 $, les économies fédérales augmenteraient encore de près de 400 millions de dollars.

La raison de ces résultats est simple. Si le seuil se situait à un niveau de revenu élevé, l'abolition de la pension de vieillesse ne toucherait qu'un petit nombre de bénéficiaires. À 45 000 $, seulement 100 000 personnes seraient privées de leur pension. À 25 000 $, ce nombre passerait à 341 000, tandis qu'il s'élèverait à près de 500 000, à 20 000 $.

Les personnes âgées ont tendance à avoir de plus faibles revenus que la population en général, parce que la plupart sont retraitées. Elles ont souvent des revenus des placements relativement importants, dont une large part ne comptent toutefois pas comme revenus monétaires. Elles ont aussi accumulé beaucoup d'épargnes, en partie sous forme d'une résidence quasi libre de toute hypothèque, mais la valeur de cette épargne n'est pas comptabilisée comme un revenu. Il pourrait donc être justifié d'utiliser un seuil plus bas pour la pension de vieillesse que pour un nouveau régime d'allocations familiales ou de supplément au crédit d'impôt pour enfants.

Quoi qu'il en soit, nous estimons que l'abolition de l'universalité des deux programmes sociaux n'aurait qu'un effet minime sur le déficit du gouvernement fédéral. Il faudrait trouver d'autres moyens de réduire les dépenses pour remédier au problème.

EXEMPTIONS, DÉDUCTIONS ET CRÉDITS D'IMPÔT SUR LE REVENU

Les contribuables qui ont un impôt à payer sur leur revenu personnel peuvent se prévaloir de diverses mesures fiscales qui réduisent leur taux moyen d'imposition, dont l'exemption personnelle, l'exemption de personne mariée, l'équivalent de l'exemption de personne mariée et l'exemption pour enfants à charge. Toutes ces mesures ont été conçues afin que les personnes et les ménages à faible revenu ne paient pas d'impôt et pour assurer l'équité horizontale et l'équité verticale du régime fiscal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'exemption personnelle de base permet de soustraire à l'impôt une première tranche de revenu. Dans un régime où les taux marginaux d'imposition sont progressifs, la valeur monétaire de l'exemption augmente selon le revenu, mais sa valeur par rapport au revenu diminue à mesure que le revenu imposable augmente. Ce mécanisme améliore donc en quelque sorte l'équité verticale du régime fiscal.

Les exemptions pour personnes à charge, qu'il s'agisse du conjoint, des enfants ou d'autres personnes ayant un lien de parenté avec le contribuable, visent à instituer une certaine équité horizontale dans le régime fiscal. Elles reconnaissent que la composition et le revenu de l'unité familiale dont fait partie le contribuable influent sur sa situation économique. Deux personnes ayant le même revenu ont des capacités financières très différentes selon qu'elles doivent ou non subvenir aux besoins d'une famille. Cette notion d'équité horizontale est aussi importante pour les contribuables aisés que pour les gagne-petit. Voilà pourquoi toute personne imposable est admissible à ces exemptions.

Récemment, avec la réforme fiscale fédérale, ces exemptions ont été converties en crédits qui annulent les impôts que le contribuable aurait autrement dû payer. La réforme fiscale adoptée aux États-Unis a supprimé ces avantages pour les contribuables à revenu élevé. Nous allons maintenant essayer de voir, à partir de données non publiées du ministère des Finances, dans quelle mesure les recettes fédérales seraient majorées si l'on limitait l'utilisation de ces crédits de sorte qu'ils soient abolis à des seuils de revenu de 100 000 $, 75 000 $ et 50 000 $, qui correspondent aux catégories de revenu utilisées dans les données du ministère des Finances.

Crédit personnel de base

En 1988, le crédit personnel de base sur les impôts fédéraux à payer était de 1 020 $ par personne. Nous estimons que le gouvernement fédéral économiserait 131 millions de dollars si ce crédit était limité aux contribuables qui gagnent moins de 100 000 $, 277 millions s'il était limité aux revenus de moins de 75 000 $ et 1 038 millions s'il était limité aux revenus annuels de moins de 50 000 $.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Crédit de personne mariée

Le crédit fédéral de personne mariée (ou l'équivalent) était de 850 $ par personne en 1988. Le fait de limiter ce crédit aux contribuables qui gagnent moins de 100 000 $, 75 000 $ et 50 000 $ économiserait au gouvernement fédéral 29 millions, 73 millions et 308 millions de dollars respectivement.

Crédit pour personnes à charge

Le crédit fédéral pour enfants à charge de moins de 18 ans était de 65 $ par année pour les deux premiers enfants et de 130 $ pour les autres. Il était de 250 $ dans le cas d'un enfant handicapé de plus de 18 ans. Le fait de limiter ce crédit aux contribuables gagnant moins de 100 000 $ économiserait 4 millions de dollars au gouvernement fédéral. Les économies seraient de 8 et 33 millions respectivement si les seuils étaient de 75 000 $ et de 50 000 $.

Crédit en raison d'âge

Tous les contribuables de 65 ans et plus avaient droit au crédit en raison d'âge, qui est de 550 $. Le fait de limiter ce crédit aux contribuables gagnant moins de 100 000 $ économiserait 11 millions de dollars au gouvernement fédéral. Ces économies seraient de 20 millions avec un seuil de 75 000 $ et de 50 millions avec un seuil de 50 000 $.

En résumé, ces quatre crédits économiseraient donc au gouvernement fédéral 175 millions à un seuil de revenu de 100 000 $, 378 millions à un seuil de 75 000 $ et 1 430 millions à un seuil de 50 000 $.

CONCLUSION

La suppression de l'universalité des programmes sociaux pourrait réduire le déficit. Le fait de limiter le versement des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pensions de vieillesse et des allocations familiales selon les scénarios décrits ci-dessus pourrait entraîner une réduction du déficit atteignant 10 p. 100. Le fait de limiter le droit de se prévaloir des crédits d'impôt aux contribuables qui gagnent annuellement moins de 50 000 $ pourrait réduire le déficit fédéral d'encore 7 p. 100 ou à peu près, les deux tiers de cette réduction provenant de l'utilisation restreinte du crédit personnel de base qui a remplacé l'exemption personnelle de base.

Le débat sur la politique sociale et sur la prestation universelle des avantages sociaux a surtout porté jusqu'à maintenant sur l'utilisation d'un mécanisme de ciblage pour que les familles pauvres profitent davantage de ces mesures. Dans ce contexte, l'abolition du principe de l'universalité est sans contredit un sujet très délicat, et l'idée d'y recourir pour réduire le déficit ne l'est pas moins. Qui plus est, cette mesure est loin d'être une solution absolue au problème du déficit.

Dans le budget fédéral d'avril 1989, le ministre des Finances, l'honorale Michael Wilson, a instauré un mécanisme de récupération fiscale des allocations familiales et des pensions de vieillesse. Une fois entièrement mis en place, ce mécanisme permettra de réduire les prestations visées d'un montant correspondant à 15 p. 100 du revenu des contribuables au-delà de 50 000 $. En conséquence, certains contribuables ne bénéficieront plus du tout de ces programmes. Le versement des prestations demeurera universel, mais la jouissance de leurs avantages nets réels sera désormais limitée à certaines familles, en fonction de leur revenu.

Le gouvernemetn fédéral estime qu'une fois bien en place en 1990, ce nouveau mécanisme de remboursement pourrait lui permettre de récupérer 613 millions de dollars, moins le montant de l'impôt fédéral payable auparavant sur les prestations en cause.